

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

Н.Н. Мусинова

ФГБОУ ВПО «Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации»
г. Москва, Россия

Р.Ж. Сираждинов

ФГБОУ ВПО
«Государственный университет управления»
г. Москва, Россия

Качество любого образования, а высшего профессионального тем более, зависит от многих факторов, и не в последнюю очередь от образовательных стандартов подготовки специалистов. При этом любое государство может, да и должно через них обеспечить доведение требований, причем на длительную перспективу, к системе профессионального образования, к уровню подготовки и качеству знаний.

Последние десять лет в результате перехода к двухступенчатой системе подготовки специалистов высшей квалификации показали наличие определенного набора противоречий и недостатков в ней.

Однако в системе образовательных стандартов, на наш взгляд, наблюдается обратная тенденция.

Одним из существенных признаков и тенденций в системе высшего образования явилось расширение самостоятельности регионов и высших учебных заведений в реализации вариативности образования. Результатом этого явились значительные изменения содержательной части федеральных образовательных стандартов высшего профессионального образования.

Проведем небольшой экскурс в содержательную часть федеральных образовательных стандартов высшего профессионального образования. При этом уделим основное внимание наиболее близкой нам специальности – государственное и муниципальное управление. Подготовка специалистов высшей квалификации по анализируемой специальности осуществляется лишь в России, видимо именно поэтому поиск особенностей квалификационных требований еще не закончился.

Первое поколение федеральных стандартов высшего профессионального образования было утверждено в 1995 году. К этому времени специальность «государственное и муниципальное управление» фактически сформировалась как самостоятельная отрасль управления, что и определило набор компетенций, закрепленных в стандарте. Для стандарта первого поколения характерны подходы, сохранившиеся с советских времен, что нашло отражение в наборе требований к набору сведений (знаний), необходимых для реализации функций государственного и муниципального управления. Место специальности в стандарте было определено как «область профессиональной деятельности менеджера – обеспечение рационального управления экономическими процессами, организация систем управления, совершенствование

управления в соответствии с тенденциями социально-экономического развития» [1]. В качестве объекта профессиональной деятельности для специалистов, получивших соответствующую квалификацию, была определена деятельность специалиста в системе органов представительной, исполнительной, судебной властей, а также в иных государственных органах, организациях и учреждениях в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе. Из приведенного можно сделать вывод об отсутствии четкого определения объекта управления, то есть государственное и муниципальное управление рассматривалось как один из элементов экономической системы, поэтому предполагалось, что их функции – рациональное управление экономическими процессами и организация систем управления. Стандарты первого поколения имеют наиболее жесткую структуру учебных дисциплин, предусмотренных для изучения в рамках специальности, причем их состав и набор базовых знаний был един для всей системы высшего образования.

В перечне учебных дисциплин, содержащихся в федеральном государственном образовательном стандарте, содержался и набор компетенции, привязанный к каждой из них.

С учетом требований практики и развития знаний об особенностях государственного и муниципального управления были разработаны федеральные государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования второго поколения. Стандарты второго поколения использовали другие подходы при подготовке специалистов высшей квалификации, с точки зрения того времени учитывающие требования практических работников – государственных и муниципальных служащих и анализ мировой практики подготовки чиновников и служащих.

Стандарты второго поколения были утверждены в 2000 г. [2]. В них были уточнены область и объекты профессиональной деятельности менеджера по специальности «государственное и муниципальное управление».

В качестве области профессиональной деятельности специалиста (менеджера) высшей квалификации теперь уже были определены: обеспечение эффективного управления организацией; участие в организации и функционировании систем государственного и муниципального управления; совершенствование управления в соответствии с тенденциями социально-экономического развития. В качестве объектов профессиональной деятельности специалистов были установлены различные организации и подразделения в системе государственного и муниципального управления, процессы экономической, политической, организационной и социальной жизни общества, проблемы функционирования и развития государства и его региональных и муниципальных образований, проблемы взаимодействия человека и общества.

В федеральных государственных образовательных стандартах высшего профессионального образования первого поколения основным элементом образовательной программы были компетенции, которые, как предполагалось, в процессе подготовки (в рамках учебных дисциплин) должны быть развиты у будущего специалиста.

Основным элементом федеральных образовательных стандартов второго поколения в стали дидактические единицы в рамках каждой учебной дисциплины. Кроме того, в стандартах второго поколения образовательным учреждениям была предоставлена большая самостоятельность в виде права определять дополнительные учебные дисциплины для изучения, помимо дисциплин централизованно определенных в стандарте. Таким образом, все учебные дисциплины распределялись по трем уровням: федеральный, региональный и вузовский.

Сравнение основных различий между подходами в стандартах первого и второго поколения позволяет заметить, что основной целью в первом случае является использование компетенций в рамках учебных дисциплин, а во втором – отдельно взятых объектов – дидактических единиц с установлением их места в системе знаний менеджера по государственному и муниципальному управлению. Таким образом, если выше сказанное подытожить, то можно заключить, что стандарты первого поколения исповедовали компетентностный подход, а стандарты второго поколения – объектный.

Введение двухуровневого подхода в подготовке специалистов высшей квалификации потребовало разработки новых образовательных стандартов – уже третьего поколения. При этом были выделены федеральные государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования для уровней подготовки бакалавр и магистр.

Стандарты третьего поколения были утверждены в 2010 году. Они определяют в качестве областей профессиональной деятельности:

- государственное управление и муниципальное управление;
- управление в государственных и муниципальных учреждениях и предприятиях;
- управление в социальной сфере;
- управление в некоммерческих организациях;
- управление в иных организациях, на должностях по связям с государственными органами и гражданами.

Кроме того в них были выделены объекты профессиональной деятельности, в числе которых определены: органы государственные власти Российской Федерации; органы государственной власти

субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления; государственные и муниципальные предприятия и учреждения; институты гражданского общества; общественные организации; некоммерческие и коммерческие организации; международные организации и международные органы управления.

В стандарте второго поколения были уточнены виды профессиональной деятельности выпускников, в качестве которых были определены:

- планирование индивидуальной и совместной деятельности;
- организация работы по целям, ресурсам и результату;
- рациональный контроль деятельности сотрудников и организации в целом;
- руководство коллективом и координация деятельности во внешней среде;
- мотивация сотрудников; представительство организации и ее внешних интересов;
- исследование и диагностика проблем, прогнозов, целей и ситуаций;
- консультационная, методическая и образовательная работа с сотрудниками;
- инновационная деятельность в области управления.

В стандарте третьего поколения выделены виды профессиональной деятельности: организационно-управленческая; административно-технологическая; консультационная и информационно-аналитическая; проектная; научно-исследовательская и педагогическая. В рамках этих видов деятельности расшифрованы сами виды деятельности. В качестве основного элемента образовательных стандартов третьего поколения выступают компетенции, распределенные по группам: общекультурные, общепрофессиональные и профессиональные компетенции.

Но при этом компетенции не привязаны к отдельно взятым учебным дисциплинам. Образовательным учреждениям в стандарте была предоставлена возможность самим определять набор компетенций, которые должен обрести обучающийся в процессе изучения учебной дисциплины. При этом в стандарте учебные дисциплины разделены на базовые и вариативные. Базовые дисциплины являются обязательными для всех образовательных учреждений, в свою очередь, набор вариативных может быть свободным [3].

Дисциплины (модули), относящиеся к базовой части программы, являлись обязательными для освоения обучающимся независимо от направленности (профиля) программы, которую он осваивает. Набор дисциплин (модулей), относящихся к базовой части программы, образовательное учреждение определяет самостоятельно из примерного перечня в объеме, установленном федеральным государственным образовательным стандартом, с учетом соответствующей примерной основной образовательной программы.

Дисциплины (модули), относящиеся к вариативной части программы, определяют направленность (профиль) программы и должны составлять не менее 30 процентов от общего объема зачетных единиц. Набор дисциплин (модулей), относящихся к вариативной части программы образовательное учреждение определяет самостоятельно в объеме, установленном федеральным государственным образовательным стандартом.

Таким образом, стандарты третьего поколения предоставляют значительную свободу образовательным учреждениям в выборе учебных дисциплин и формируемых компетенций, которыми должен обладать выпускник.

Однако в 2014 году стандарты третьего поколения были переработаны [4] в результате чего самостоятельность образовательных учреждений была значительно повышена до абсурдного, на наш взгляд, уровня. В рамках этого стандарта образовательные учреждения самостоятельно определяют весь перечень учебных дисциплин и наполняют их формируемыми компетенциями.

При этом даже количество компетенций значительно сократилось. Например, по специальности 38.04.04 Государственное и муниципальное управление (уровень магистратуры) в стандарте третьего поколения было 38 компетенций, а в стандарте поколения три плюс стало лишь 26 компетенций. Сопоставим перечень компетенций в сфере организационно-управленческой деятельности.

Стандарт 2010 года включает в себя следующие компетенции:

- обладать способностью к анализу, организации и планированию в области государственного и муниципального управления (ПК-1);
- владеть технологиями управления персоналом и кадрового аудита (ПК-2);
- обладать организационными способностями. Уметь находить и принимать организационные управленческие решения (ПК-3);
- обладать способностью управлять в кризисных ситуациях (ПК-4).
- обладать умениями и готовностью формировать команды для решения поставленных задач (ПК-5);
- уметь планировать мероприятия органа публичной власти в увязке с общей стратегией развития государства и региона (ПК-6);
- разрабатывать организационную структуру, адекватную стратегии, целям и задачам, внутренним и внешним условиям деятельности органа публичной власти, осуществлять распределение функций, полномочий и ответственности между исполнителями (ПК-7);

Стандарт 2014 года включает следующие компетенции:

- владение технологиями управления персоналом, умение и готовность формировать команды для решения поставленных задач (ПК-1);
- владение организационными способностями, умение находить и принимать организационные управленческие решения, в т. ч. и в кризисных ситуациях (ПК-2);
- способность планировать и организовывать работу органа публичной власти, разрабатывать организационную структуру, адекватную стратегии, целям и задачам, внутренним и внешним условиям деятельности органа публичной власти, осуществлять распределение функций, полномочий и ответственности между исполнителями (ПК-3);
- способность к анализу и планированию в области государственного и муниципального управления (ПК-4).

Как следует из приведенного перечня, в стандарте 2014 года количество компетенций значительно сократилось. И такое сокращение произошло по всем группам компетенций, что лишь подтверждает наше мнение об упрощении подходов в подготовке специалистов высшей квалификации по государственному и муниципальному управлению.

В настоящее время образовательные учреждения, как показывает анализ, далеко не всегда обеспечивают необходимый уровень подготовки специалистов из-за отсутствия необходимой учебно-методической базы для образовательной деятельности, что заставляет их разрабатывать ее самостоятельно (без необходимой оценки ее качества). Подходы, представленные в федеральных государственных образовательных стандартах высшего образования третьего плюс поколения, исповедуют чисто компетентностный подход, не привязанный ни к дисциплинам, ни к практической деятельности.

Сопоставление компетенций, формируемых в процессе подготовки магистров по специальности «государственное и муниципальное управление», зафиксированных в федеральном государственном образовательном стандарте и стандартов государственной службы не всегда позволяют выполнять функции и обязанности государственного или муниципального служащего. Сопоставление перечня компетенций, представленных в «Методическом инструментарии по установлению квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы» (утв. Минтрудом России) [5] и анализируемого стандарта позволяет сделать выводы об отсутствии идентичности.

Так для работы специалистов главной и ведущей группы должностей государственной гражданской службы для обеспечения (сопровождение) парламентской деятельности в аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации необходимы знания об основных направлениях и приоритетах государственной политики:

- в области образования, обороны и безопасности, культуры, науки, информационных технологий; международного военно-политического сотрудничества, использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации в миротворческих операциях, межпарламентских отношений в области обороны и безопасности,
- в сфере формирования и исполнения федерального бюджета в части разделов «Национальная оборона», «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, формирования и исполнения государственной программы вооружения и государственного оборонного заказа, развития оборонно-промышленного комплекса, науки и технологий в интересах обороны страны, правоохранительной деятельности и безопасности государства, мобилизационных нужд Российской Федерации и неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, оценки эффективности и целесообразности расходования бюджетных средств, направляемых на обеспечение обороны и безопасности государства и т. д.

Однако в анализируемом стандарте приведенные компетенции отсутствуют. А для представленных компетенций достаточно сложно понять место их приложения в практической деятельности.

Подводя некоторые итоги развития системы федеральных государственных образовательных стандартов можно сделать выводы о достаточно большом размахе колебаний конечных требований к подготовке специалистов в государственном и муниципальном управлении от чисто теоретических воззрений до практических. К аналогичным выводам пришли не только мы, но и другие авторы [6].

Литература

1. Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования. Государственные требования к минимуму содержания и уровню подготовки специалиста по специальности 061000 – «Государственное и муниципальное управление» (третий уровень высшего профессионального образования).
2. Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования специальность 061000 // Государственное и муниципальное управление [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.sseu.ru/uchebnaya-deyatelnost/uchebno-metodicheskaya-rabota/gosudarstvennyie-obrazovatelnyie-standartyi-vyisshego-professionalnogo-obrazovaniya/>.
3. Приказ Министерства образования и науки от 15 февраля 2010 г. № 123 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направ-

лению подготовки 081100 Государственное и муниципальное управление (уровень магистратуры).

4. Приказ Министерства образования и науки от 26 ноября 2014 г. № 1518 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление (уровень магистратуры)
5. Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы (утв. Минтрудом России) www.consultant.ru.
6. Семкина, О. С. Реализация компетентностных методов в подготовке государственных и муниципальных служащих / О. С. Семкина, Р. Ж. Сираждинов // Вестник университета (Государственный университет управления). – М. : ГУУ, 2014. – № 7. – С. 232–236.